



Основы государственно-частного партнерства. Опыт ЕС и будущие тренды

Модуль 4

Управление рисками в проектах ГЧП

Автор:

Мерзлов И.Ю., д.э.н., заведующий кафедрой менеджмента ПГНИУ



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Субъекты управления рисками и основные риски в проектах ГЧП

Публичная
сторона

- Невозможность оказания услуги конечным пользователям в срок и должного качества

Частная сторона

- Невыполнение обязательств по соглашению о ГЧП
- Банкротство

Финансирующая
организация

- Неплатежеспособность заёмщика



Базовые условия минимизации рисков в проектах ГЧП

1. Наличие проработанной законодательной базы, регулирующей ГЧП
2. Наличие у публичной стороны компетентных сотрудников/специализированной структуры по развитию ГЧП
3. Качество инвестиционного анализа проекта
4. Качественно разработанная конкурсная документация
5. Сбалансированная юридическая конструкция соглашения о ГЧП
6. Квалифицированное управление проектом ГЧП на всех этапах



Стадии процесса управления рисками в проекте ГЧП

• Идентификация рисков

• Оценка рисков

• Распределение рисков

• Управление рисками

• Мониторинг и контроль

Перечень рисков и их распределение определяют юридическую модель



Идентификация рисков публичной стороны

1. Риск неконтролируемого роста тарифов
2. Риск потери контроля за государственными активами (объектами государственной и муниципальной собственности)
3. Риск в выборе частного партнера и в оценке степени его эффективности в процессе реализации соглашения (качество услуг, реальность инвестиционной программы и др.)
4. Риск осуществления частным партнером чрезмерного оборота (получения сверхприбылей)
5. Риск невыполнения части контрактных обязательств частным партнером
6. Невозможность исполнения обязательств публичным партнером



Идентификация рисков частной стороны

Группировка рисков:

- ❖ Политические
- ❖ Правовые
- ❖ Экономические
- ❖ Технические
- ❖ Коммерческие
- ❖ Валютные
- ❖ Финансовые
- ❖ иные риски



Политические риски реализации проекта ГЧП

- Военное положение, массовые волнения
- Изменения законодательства
- Применение экспроприации
- Введение регулирования, не отвечающего договоренностям проекта
- Невыполнение государственными органами обязательств, предусмотренных проектом ГЧП

Мероприятия по минимизации:

- ✓ учёт интересов государства, на территории которого реализуется проект (и интересов других политических участников) при реализации проекта
- ✓ участие местных кредиторов и местных акционеров или субподрядчиков
- ✓ страхование политических рисков, привлечение многостороннего кредитного агентства



Правовые риски реализации проекта ГЧП

- Риски, связанные с применимым законодательством:
 - риски законодательства о ГЧП (риск переквалификации/оспаривания конкурса)
 - риски отраслевого законодательства (бюджетное, тарифное, антимонопольное, земельное, в сфере недропользования и др.)
- Риски, связанные с судебной защитой прав участников проекта ГЧП



Экономические риски реализации проекта ГЧП

- Неустойчивость экономического роста рынка
- Инфляция
- Неисполнение своих обязательств подрядчиками и поставщиками
- Иные экономические обстоятельства



Технические риски реализации проекта ГЧП

- Риски, связанные с проектированием или строительно-монтажными работами
- Риски недостижения заданных технико-экономических показателей
- Риски несоблюдения сроков
- Риски неприменимости/ недоступности технологий



Коммерческие риски реализации проекта ГЧП

- Превышение стоимости строительства
- Риск не востребоваемости услуги (объекта)
- Риск неплатежеспособности потребителей

Мероприятия по минимизации:

- ✓ Изучение уровня спроса потребителей в ретроспективе
- ✓ Анализ эластичности спроса по цене
- ✓ Юнит-экономика
- ✓ Получение гарантий/обязательств от публичной стороны (напр., на получение минимального дохода)



Валютные риски реализации проекта ГЧП

- Риск изменения курсов валют
- Риски денежно-кредитного регулирования

Мероприятия по минимизации:

- ✓ Позволить частному партнеру устанавливать цены на реализуемые услуги и получать плату за них в иностранной валюте (валюте кредита)
- ✓ Выдать частной стороне гарантию (обязательство) конвертировать его денежную выручку (в национальной валюте) в валюту кредита по фиксированному обменному курсу
- ✓ Фьючерсы и опционы



Финансовые риски реализации проекта ГЧП

- Риск финансирования (кредитный риск) и обслуживания долга
- Риск перекредитовки

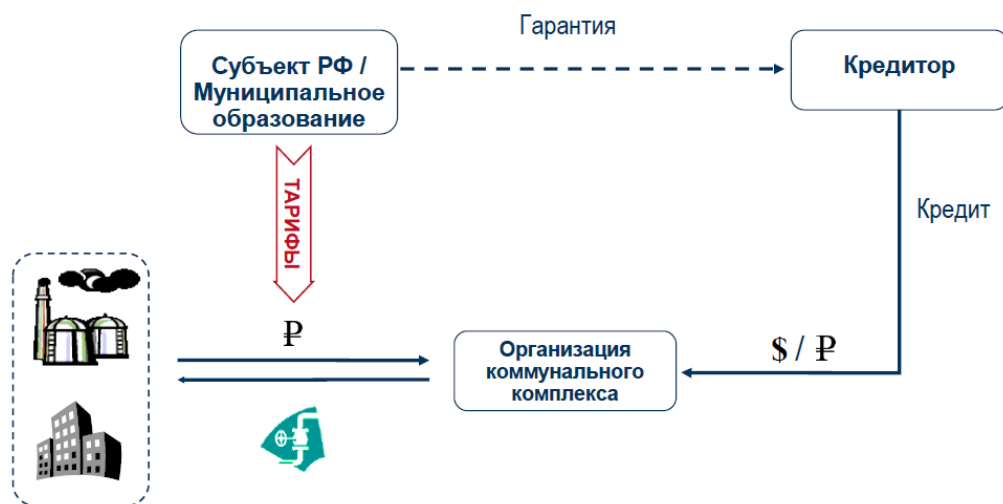
Механизм минимизации:

- ✓ Государственные и муниципальные гарантии
- ✓ Переговорная позиция с несколькими банками



Бюджетная гарантия

Вид долгового обязательства, в силу которого публичная сторона (гарант) обязана при наступлении гарантийного случая уплатить лицу, в пользу которого установлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета согласно принятому обязательству (ст. 115 БК РФ)





Содержание бюджетной гарантии

- ✓ Обязательство, в обеспечение которого выдается гарантия
- ✓ Объем обязательств гаранта по гарантии и предельная сумма гарантии
- ✓ Определение гарантийного случая
- ✓ Наименование принципала
- ✓ Безотзывность гарантии или условия её отзыва
- ✓ Основания для выдачи гарантии
- ✓ Вступление в силу (дата выдачи) гарантии
- ✓ Срок действия гарантии
- ✓ Порядок исполнения гарантом обязательств по гарантии
- ✓ Порядок и условия сокращения предельной суммы гарантии при исполнении гарантии и (или) исполнении обязательств принципала, обеспеченных гарантией
- ✓ Наличие или отсутствие права регресса



Особенности бюджетной гарантии

- ✓ Наличие регресса к принципалу (исключение (отсутствие регресса) – обязательства хозяйственного общества, 100 процентов акций (долей) которого принадлежит гаранту (п. 7 ст. 115 БК РФ)
- ✓ Предусмотренное бюджетной гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром ограничивается уплатой денежных средств в объеме просроченных обязательств принципала, обеспеченных гарантией, но не более суммы гарантии (п.15 ст. 115 БК РФ)
- ✓ Кредиты и займы (в том числе облигационные), обеспечиваемые бюджетными гарантиями, должны быть целевыми (п.27 ст. 115 БК РФ)
- ✓ Обязательства, вытекающие из государственной гарантии, включаются в состав государственного долга (п.4 ст. 117 БК РФ)
- ✓ Предоставление и исполнение государственной гарантии подлежит отражению в государственной долговой книге (п.5 ст. 117 БК РФ)
- ✓ Обязательства по гарантии должны ежегодно включаться в бюджет на соответствующий год



Кредитный риск: подход банков

- ✓ Единственный источник погашения кредитной задолженности – поток доходов, генерируемый проектом
- ✓ Большинство проектных рисков проектной компании несут и кредиторы
- ✓ Наибольшие риски – на стадии строительства

Основные фокусы при принятии решений о кредитовании проекта ГЧП:

- ✓ Bankability (юридическая, финансовая, техническая экспертиза)
- ✓ Обеспечение
- ✓ Государственная поддержка и гарантии
- ✓ Широкие полномочия по контролю проекта (+роль банков как спонсоров)
- ✓ Права на вмешательство (Прямое соглашение)



Управление кредитным риском: подход банков

- ✓ График использования средств и выполнение предварительных условий перед каждым перечислением средств (напр., завершение этапа строительства и объем внесенного акционерного капитала)
- ✓ Права на залоговое имущество подрядчиков, права на возмещение убытков, гарантии исполнения обязательств контрагентами
- ✓ Контроль счетов (вкл. безакцептное списание), право приостанавливать выплаты акционерам, контролировать право голоса проектной компании («зарезервированные полномочия»)
- ✓ Права на вмешательство (Прямое соглашение)
- ✓ Информационные полномочия (доступ к актуальной информации о проекте и его спонсорах)



Механизмы страхования (1/2)

- ✓ Страхование материалов и оборудования
- ✓ Страхование на случай наступления любых внезапных и непредвиденных событий во время строительства (construction all risk – CAR) или строительства и монтажа (construction and erection all risk – CEAR) покрывает все операции и активы на участке в период строительства
- ✓ Страхование профессиональной ответственности (professional indemnity – PI) от ошибок проектирования или иных профессиональных услуг, оказываемых строительным подрядчиком или его проектировщиками
- ✓ Страхование от всех рисков эксплуатационных повреждений, включая, в частности, страхование от повреждений имущества в период эксплуатации

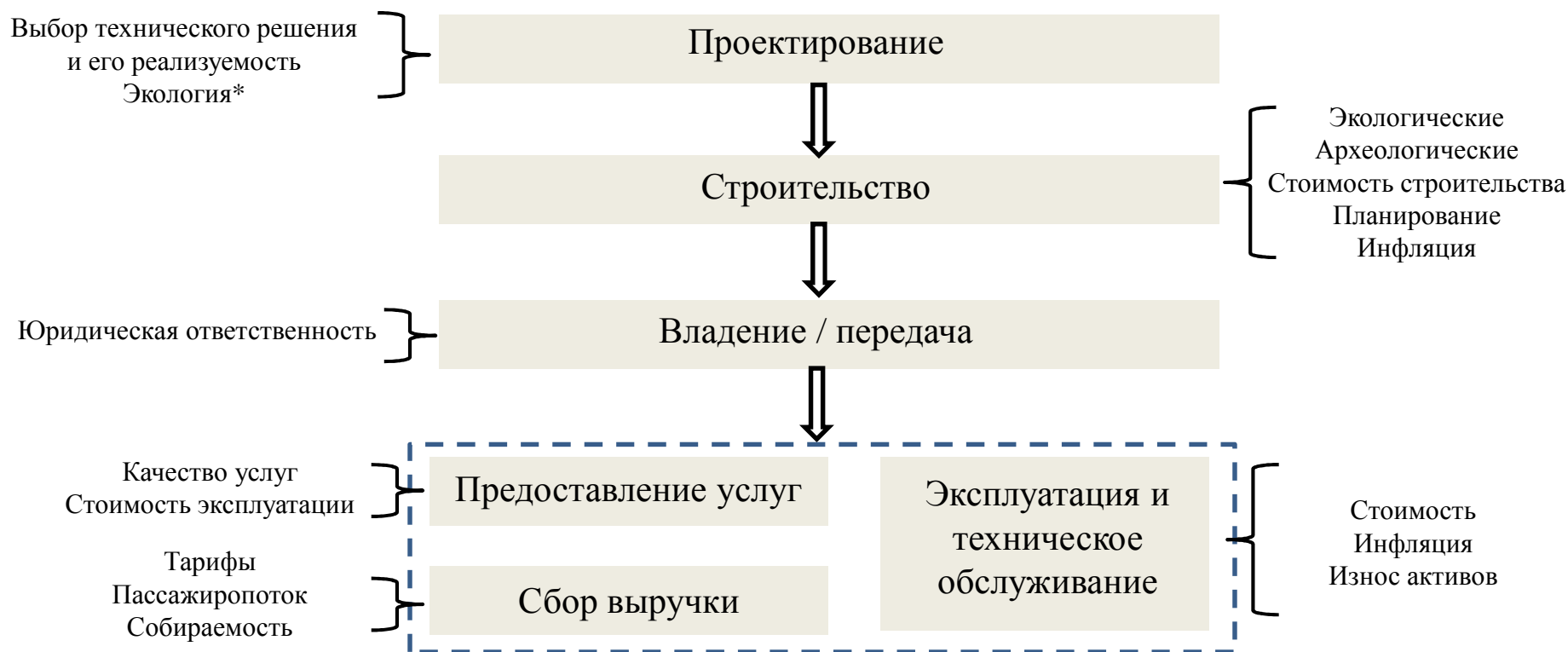


Механизмы страхования (1/2)

- ✓ Страхование гражданской ответственности по любому требованию третьих лиц в отношении действий или бездействия проектной компании и подрядчика, субподрядчиков или иных лиц, ответственность перед которыми может возникнуть
- ✓ Страхование косвенного ущерба, включая ввод в эксплуатацию с опозданием, страхование упущенной выгоды и страхование перерыва в производстве; отказ механического или электрооборудования, не охваченный операционным полисом
- ✓ Страхование гражданской ответственности для всех транспортных средств, используемых на объекте
- ✓ Страхование ответственности директоров и должностных лиц
- ✓ Страхование валютных рисков (хеджирование)



Идентификация рисков публичной стороны (по этапам реализации проекта ГЧП)



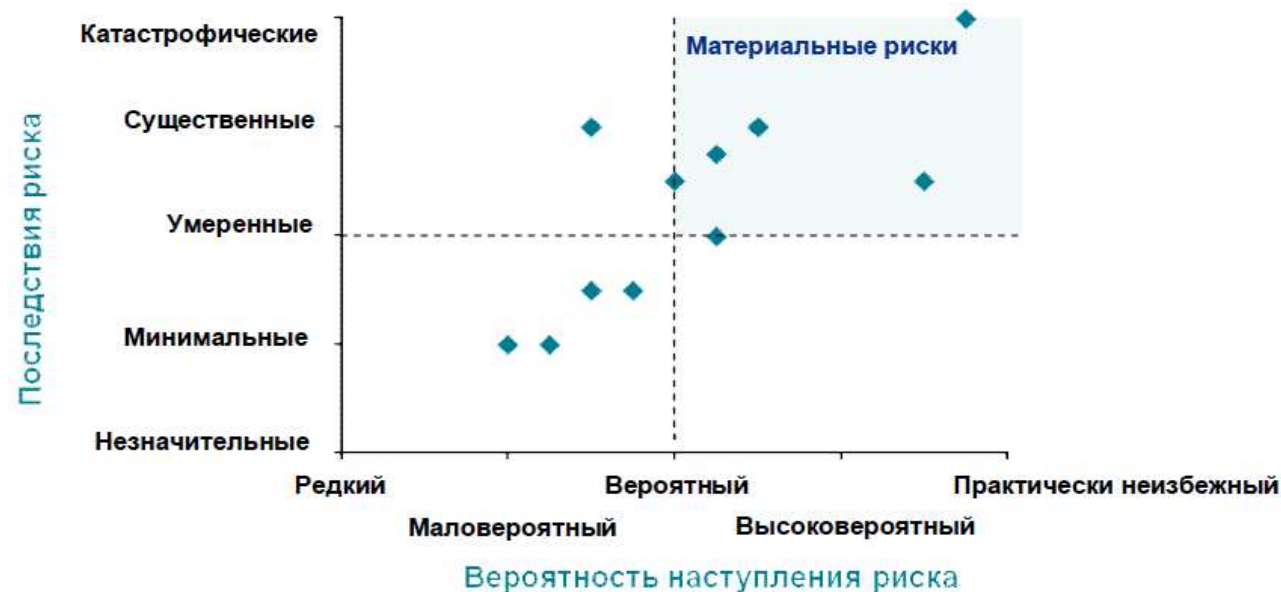
*Пример экологического риска: во Франции строительство трассы А28 было приостановлено на несколько лет – стремление сохранить особо охраняемого жука-отшельника – потребовалось проектировать и строить для насекомого специальные переходы



Оценка и распределение рисков

1. Ключевые факторы при оценке рисков:

- Вероятность наступления риска
- Последствия рисков



2. Варианты распределения рисков:

- Принятие
- Распределение
- Передача частному партнёру



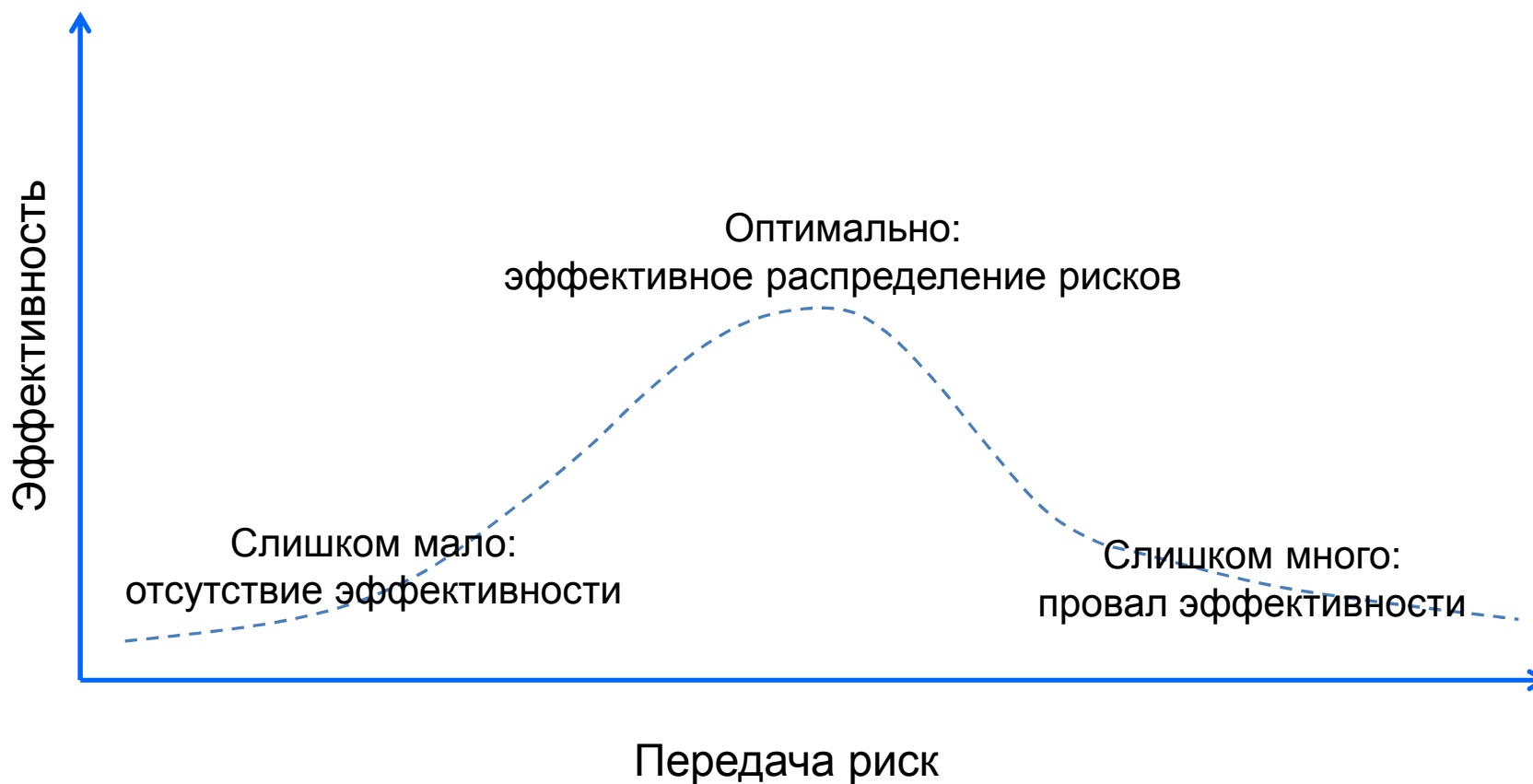
Базовое правило распределения рисков в проектах ГЧП

Риск должен распределяться на сторону:

- ❖ обладающую наиболее полной информацией о сущности риска и вероятности его наступления
- ❖ способную наиболее эффективно и с наименьшими затратами контролировать риск и управлять им



Эффективное распределение рисков





Матрица распределения рисков (на примере концессии)

Риск	Частная сторона	Публичная сторона	Финансирующая организация
Разработка ТЭО проекта, проектно-разрешительной и конкурсной документации	✓	✓	
Политические риски	✓		✓
Риск достаточности собственных средств	✓		
Риск строительства	✓		
Валютный риск	✓		
Инфляция	✓		
Риск финансирования и рефинансирования	✓		✓
Риск достаточности выручки на этапе эксплуатации	✓	✓	✓
Риск эксплуатационных расходов	✓		
Риски качества предоставляемых услуг	✓	✓	
Риски тарифного регулирования		✓	



Распределение рисков и платежный механизм

- ✓ Отсутствие платежей публичного партнёра (в пользу частного) до ввода объекта в эксплуатацию
- ✓ Наличие одного вида платежа (т.е. отсутствие нескольких «раздробленных» на части платежей за доступность, качество и т.д.)
- ✓ Каждый платёж должен определяться пропорционально фактической величине доступности услуги
- ✓ Механизм определения размера платежа должен стимулировать снижать уровень некачественно предоставляемых услуг
- ✓ В основе платежного механизма должны лежать критерии (КПЭ), непосредственно влияющие на качество услуги и направленные на достижение ЦУР
- ✓ Платёжный механизм должен обеспечивать гибкость стимулирования частного партнёра одновременно по двум направлениям: «надбавка к платежу» за обеспечение высокого качества услуг и «уменьшение размера платежа» за снижение их качества



Формы государственной поддержки (механизмы перераспределения рисков)

- ✓ Позволить частному партнеру устанавливать цены на реализуемые услуги и получать плату за них в иностранной валюте (валюте кредита)
- ✓ Выдать частной стороне гарантию (обязательство) конвертировать его денежную выручку (в национальной валюте) в валюту кредита по фиксированному обменному курсу
- ✓ Гарантия минимального спроса на услуги
- ✓ Гарантия, что ни один конкурирующий проект по развитию инфраструктуры не будет осуществлён в пределах определённого времени на конкретной территории
- ✓ Компенсация затрат частной стороны при досрочном расторжении соглашения о ГЧП
- ✓ Снятие/минимизация административных барьеров (напр., согласования проектной документации)



**СПАСИБО ЗА
ВНИМАНИЕ!**

The European Commission support for the production of this presentation does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein